

ДО ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ТА ФОРМУВАННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

У статті з'ясовано причини гальмування реформування адміністративно-територіального устрою в Україні, зокрема значною мірою через відсутність самодостатності пропонованих варіантів створення територіальних громад. Обґрунтовано доцільність проведення реформування адміністративно-територіального устрою з урахуванням новітніх принципів: розселенського, територіального, демографічного, самоврядного, соціально-економічного. Виявлено переваги і загрози при реформуванні адміністративно-територіального устрою з ініціативи "згори" чи "знизу", особливо у регіонах аграрного типу освоєння. Визначено необхідність комплексного підходу до реформування, що повинен поєднувати не тільки адміністративно-територіальні зміни, а й реформу фінансової, податкової систем, стимулювання економічної діяльності та перехід до парадигми багатофункціональності населених пунктів. Обґрунтовано доцільність кластерного підходу до формування громад, що дасть змогу комплексного розвитку поселень завдяки синергетичному ефекту внаслідок тісної співпраці та взаємозалежності у межах такої мережі. На прикладі історично сформованого кластера сіл Денисів, Купчинці, Яструбово Козівського району Тернопільської області, доведено стійкість взаємозв'язків у цій системі та пояснено важливість врахування розселенського та територіального принципів при формуванні громад. Обґрунтовано важливість самоврядності та економічної спроможності громади, яка можлива лише завдяки добровільному об'єднанню населених пунктів, у яких наявні усталені міжпоселенські зв'язки в межах систем розселення. Запропоновано внести зміни у Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

The main criteria of communities forming are revealed and meaning of community is found in the article. The reasons for the inhibition of administrative-territorial system reforming in Ukraine, largely due to a lack of self-sufficiency of the proposed options for local communities are found. The necessity of reforming the administrative-territorial system with the latest principles: settlement, territorial, demographic, self-governing, social and economic, are grounded. Advantages and threats in reforming the administrative-territorial system of the initiative "from above" or "below", especially in the agricultural regions of the type of development are found out. The necessity of a comprehensive approach to reform that should combine not only the administrative and territorial changes, but financial reform, tax systems, stimulating economic activity and the transition to the paradigm of multi functioning of settlements are identified. Expediency of the cluster approach to forming communities that will enable integrated development of settlements due to a synergistic effect as a result of close cooperation and interdependence within the network is grounded. The stability of relationships in the system is proved and the importance of taking into account settlement and territorial principles in the formation of communities is explained on example of the historical cluster of villages Denisiv, Kupchyntsi, Yastrubovo of Kozova district, Ternopil region. The importance of self-government and self-sufficiency of the community, which is possible only through voluntary associations of settlements with well-established relationships within settlement systems is proved.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, кластер, конкурентоспроможність, місто, поселення, регіон.

Keywords: administrative-territorial system, cluster, competitiveness, city, settlement, region.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Структурні трансформації у господарстві та суспільстві країни потребують новітніх підходів до управління та організації, що, своєю чергою, стає передумовою нової ефективної регіональної політики. Дедалі частіше одним із шляхів подолання диспропорцій розвитку називають реформування адміністративно-територіального устрою країни, що міг би стати поштовхом до активізації соціально-економічного розвитку окремих її регіонів та поселень. Передбачено створення територіальних громад, що стануть основою нового адміністративно-територіального устрою країни. Але формування таких громад і їх існування як органічних утворень із стійкими взаємозв'язками постає новою методологічною проблемою, адже такий процес потребує узгодженості багатьох принципів і аспектів життєдіяльності населених пунктів, що входитимуть у ці громади, про-

блем їх адміністрування і економічної спроможності.

Аналіз досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми. Питаннями вдосконалення адміністративно-територіального устрою в країні займаються як учені-економісти, так і управлінці й географи. Значний доробок у дослідження такої тематики внесли: П. Білик, Я. Верменич, М. Долішній, А. Доценко, М. Дністрянський, Л. Заставецька, С. Злупко, Г. Монастирський, В. Нудельман, М. Пістун, З. Тітенко, О. Шаблій та ін. Незважаючи на досить широке висвітлення цього питання, залишаються відкритими питання доцільності та принципів формування територіальних громад на низових рівнях. Недостатня увага приділена самоорганізації та економічної спроможності цих громад. Проте саме ці аспекти забезпечуватимуть стійкість нової системи територіального устрою.

Метою статті є обґрунтування необхідності комплексного підходу до реформування адміністративно-територіального устрою в Україні задля забезпечення збереження, комплексного розвитку та економічного зростання сільських і міських поселень.

Виклад основного матеріалу досліджень. До процесу реформування адміністративно-територіального устрою в Україні поступово прилучається все більше поселень. Активно відбуваються ці трансформації на регіональному рівні і зокрема в Тернопільській області.

При формуванні нових адміністративно-територіальних утворень, особливо низової ланки (громад), важливу роль відіграють суспільно-історичні, природно-географічні, соціально-економічні, транспортно-географічні чинники.

Метою нового адміністративно-територіального устрою є формування самоврядних органів європейського зразка, які матимуть більші можливості у соціально-економічній, культурній сфері розвитку територій. Основою територіального самоврядування стають об'єднані територіальні громади.

Об'єднана територіальна громада – об'єднання мешканців декількох поселень зі спільними інтересами функціонування і розвитку власної території [6, с. 310]. Територіальна громада наділяється самоврядними функціями, які дозволяють найбільш ефективно задовольняти місцеві потреби. Громаді передається низка повноважень, які до цього виконували районні державні адміністрації.

Основним критерієм формування територіальних громад є економічна спроможність або самодостатність, під якими розуміють здатність цієї територіальної одиниці виконувати місцеві соціальні, економічні, культурні та екологічні завдання за рахунок власних ресурсів. Реалізація принципів економічної спроможності передбачає створення об'єднання територіальних громад, які б охоплювали досить значну кількість поселень і які змогли б утримувати необхідний адміністративний апарат, що забезпечить виконання отриманих функцій. Намагання таким чином максимально укрупнити громади, об'єднати в них значну кількість поселень, є, на нашу думку, слабким місцем реформи адміністративно-територіального устрою. Поряд з видимими вигодами воно несе низку загроз. По-перше, об'єднання поселень зумовлює виділення одного з них в центральне та появи “периферійних поселень”. Притягальна сила центрального поселення загрожуватиме розвитку “периферійних” населених пунктів. А це стає загрозою всій системі розселення, особливо сільського, що сформувалося на даний час [3, с. 222]. По-друге, збільшення адміністративної одиниці в розмірах не обов'язково означає зростання так званої “самодостатності”. Особливо яскраво це проявляється в сільських регіонах, де провідним типом господарювання є аграрний, а біля половини їх населення становлять пенсіонери. Об'єднання кількох населених пунктів зі звуженою базою оподаткування не зробить їх багатшими, проте створить низку загроз для їх подальшого розвитку. Взагалі, проблема економічної спроможності територіальних громад буде розв'язана у результаті не стільки адміністративної територіальної реформи, скільки реформи фінансової, податкової, стимулювання економічної діяльності [4, с. 140].

Саме ці загрози гальмують процес формування об'єднаних територіальних громад в Україні. Спостерігаються прояви місцевого “сепаратизму” з боку порівняно багатих сільських рад, які побоюються потреби ділитися доходами з біднішими сусідами. Дотаційні населені пункти остерігаються, в результаті об'єднання з більшими і багатшими сусідами, втрати ідентичності та стимулів для подальшого розвитку на користь центру. Тому обґрунтування геопросторової організації територіальних

громад на даному етапі реформування адміністративно-територіального устрою є найактуальнішою проблемою. Воно має відбуватися з урахуванням нових принципів [3, с. 12]:

- розселенського, коли територію громади слід формувати на системах розселення, що вже склалися;
- територіального, коли громади повинні охоплювати територію, а всі населені пункти в ній мають високу транспортну доступність;
- демографічного, тобто враховувати тенденції відтворення населення, міграцій, зв'язків;
- соціально-економічного, себто громада має провадити економічну діяльність з використанням місцевих ресурсів, намагатися досягти власної економічної спроможності;
- самоврядного, тобто представляти інтереси громади, забезпечувати самоврядування.

За врахування цих принципів усі поселення територіальної громади розвиватимуться в тісному взаємозв'язку, взаємно доповнюючи одне одного. Громада має перетворитись на "кластер" – мережу поселень, які тісно пов'язані між собою для виконання спільного завдання [3, с. 212].

При цьому не обов'язково, на нашу думку, намагатися формувати громади, орієнтуючись на кількість населення чи розміри території, чисельність населення. Компактність громади надає їй низку переваг. І тому, саме наявну систему розселення та сформовані міжпоселенські зв'язки необхідно враховувати при формуванні територіальної громади.

Прикладом уже сформованого соціально-економічного кластера є села Денисів, Купчинці та Яструбово Козівського району Тернопільської області. Розташовані вони в південно-східній частині району, Купчинці і Яструбово – на лівому березі р. Стрипа, а Денисів – на правому березі і формують суцільну сельбищну зону. Села Купчинці та Денисів – давні поселення, історія яких відома з княжих часів. Їх розвиток тісно пов'язаний завдяки близькості розташування, родинним зв'язкам мешканців. Село Яструбово сформувалось в крупне поселення в ХХ ст. завдяки побудові залізниці та станції. Переважна більшість його населення – вихідці з Купчинців та Денисова, котрі селилися ближче до залізниці, яка свого часу відігравала надзвичайно велику роль. Саме зручне географічне розташування на перетині залізниці та автодороги, близькість до великого міста – Тернополя дали змогу сформуватися цим поселенням як кластеру з чітко виділеними функціями кожного поселення. Денисів з його багатою історією виділяється своєю соціально-культурною сферою: школа 1-2 ступенів, дитячий садок, лікарня (нині – будинок для самотніх літніх людей), ФАП, магазини, музей, народний дім. Основним видом виробничої діяльності є сільське господарство.

Найбільше за населенням та площею земель є село Купчинці. Тут теж потужне сільськогосподарське виробництво та обслуговуючі його галузі, типовий набір закладів соціальної сфери та школа 1-3 ступенів. Саме Купчинці, завдяки транспортній доступності, могли б стати центром новоствореної громади. Яструбово завдяки транспортно-логістичній інфраструктурі виступає як виробничий центр. Тут потужне складське господарство, вантажна залізнична станція, залізобетонний завод, в перспективі – підприємства з переробки сільськогосподарської продукції. Традиційно на цих підприємствах працюють жителі всіх трьох сіл.

Входячи до складу Козівського району, ці села завжди мали більшу орієнтованість на м. Тернопіль, ніж на смт Козова, оскільки відстані до обох населених пунктів однакові (біля 20 км), а притягальна сила великого міста більша. І пропозиції влитися в громаду з центром у смт Козова населення сіл не прийняло, оскільки потенціал їхній не менший, ніж у райцентру. До того ж, соціальна та економічна ефективність дуже великих, розміром майже у цілий сучасний район, громад сумнівна. Водночас, громади не дуже великі, але які об'єднані спільним тривалим історичним, культурним, зрештою – соціально-економічним розвитком, мають значно кращі перспективи успішного існування і поступу. Саме такою громадою бачиться й об'єднання сіл Денисів, Купчинці та Яструбово. Звичайно, ці села могли б стати ядром і більшої за розмірами громади за умови приєднання сусідніх сіл. Проте конкурентоздатність і самодостатність громади від того не збільшаться.

Хотілося б зауважити, що формування адміністративного-територіального устрою може відбуватися не обов'язково з ініціативи знизу. Більшість варіантів адміністративного-територіального устрою, які впроваджували в Україні проводили згори. Проте саме добровільні об'єднання доають

змогу найповніше використати той великий ресурсний і людський потенціал для розвитку свого краю й усієї країни.

Суттєвою проблемою утворення об'єднаної територіальної громади є відсутність у Законі «Про добровільне об'єднання територіальних громад» прописаної можливості об'єднання в громаду суміжних населених пунктів, що сьогодні належать до різних адміністративних районів.

Така ситуація склалась із селами Глинна, Мала Плавуча, Велика Плавуча, Цицори Козівського району, мешканці яких висловилися за входження в Зборівську об'єднану територіальну громаду. Визначальним аргументом такого рішення була транспортна віддаленість від смт Козова (20-26км), і відсутність доріг з твердим покриттям із цих сіл до смт Козлів.

Водночас відстань від цих сіл до м. Зборова як центра об'єднаної територіальної громади становить 10-12 км. Згадані села мають значно зручніше і розвиненіше транспортне сполучення з м. Зборовом, а мешканці цих сіл традиційно тяжіють до нього, орієнтуючись на заклади соціальної інфраструктури, виробничі підприємства (центральна лікарня, середня школа, коледж, залізнична станція, паливний склад, промислові підприємства). Варто зауважити, що чинний адміністративно-територіальний устрій країни формувався в умовах антидемократичної тоталітарної системи і далеко не завжди врахував потреби і інтереси місцевого населення, а слугував іншим цілям. При реформуванні адміністративно-територіального устрою країни виникла можливість виправити недоліки попереднього. Для цього Верховна Рада України має внести низку доповнень і уточнень у Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05. 02. 2015 р. Незважаючи на те, що до цього Закону вже чотири рази вносили зміни, він і надалі потребує уточнень і доповнень.

Висновки. Питання реформування адміністративно-територіального устрою, а особливо низової його ланки – громад потребує передусім розроблення стратегій розвитку цих територіально-адміністративних одиниць з врахуванням переваг та обмежень, що постають із наявного природного, соціального та економічного потенціалів. Важливим при цьому стає питання забезпечення конкурентоспроможності сільських територій, збереження переваг наявної системи розселення та міжпоселенських зв'язків та забезпечення багатофункціональності громад. Без всебічного вивчення та обговорення не тільки «знизу», а й на рівні регіонів, держави, неможливе ефективне проведення зазначеної реформи, а нехтуваннями інтересами жителів поселень може призвести до нівелювання ідеї утворення громад і їх неконкурентоспроможності. А отже, головним принципом формування об'єднаних територіальних громад як основи нового адміністративно-територіального устрою країни є добровільність об'єднання населених пунктів з врахуванням рівня стійкості системи, забезпечення її економічної спроможності, а також вдосконалена нормативно-правова база цих поселень.

Література

1. Закон України «Про добровільне об'єднання громад» від 25. 12. 2015 №925-VIII.
2. Верменич Я. В. Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування / Я. В. Верменич // НАН України, Інститут історії України. – У 2-х ч. – К.: Інститут історії України, 2009. – Ч. 2. – 370 с.
3. Доценко А. І. Територіальна організація розселення (теорія і практика) / А. І. Доценко. – К.: НАН України, РВПС України. – К.: Фенікс, 2010. – 536 с.
4. Заставецька Л. Б. Системи розселення і геопросторові проблеми вдосконалення адміністративно-територіального устрою України : [монографія] / Л. Б. Заставецька. – Тернопіль : ТНПУ ім. В. Гнатюка, 2013. – 332 с.
5. Ілляш І. Д. Соціально-економічний розвиток поселень агропромислового регіону в умовах трансформації суспільства : [монограф.] / Ілляш І. Д., Ткач Д. В. – Тернопіль : Астон, 2013. – 204 с.
6. Качан Є. П. Пріоритетні напрямки розвитку продуктивних сил депресивного регіону // Регіональні аспекти розвитку продуктивних сил України: Наук. журнал. – Вип. 16. – Тернопіль: Економічна думка, 2011.
7. Регіональна економіка / За ред. Є. П. Качана. – Київ : Знання, 2011. – 670 с.
8. Топчієв О. Г. Регіоналістика: географічні основи регіонального розвитку і регіональної політики : навч. посіб. / О. Г. Топчієв, Д. С. Мальчикова, В. В. Яворська. – Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2015. – 372 с.